

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky), Vojtěcha Šimíčka a Milady Tomkové o návrhu **Ing. Milana Štábla, MBA, ředitele Krajského úřadu Zlínského kraje**, na zrušení nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007, č. 1/2007, o stavební uzávěře, za účasti obce Provodov, sídlem Provodov 28, zastoupené Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, jako účastníka řízení, takto:

Nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007, č. 1/2007, o stavební uzávěře, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

O d ů v o d n ě n í :

I. Argumentace navrhovatele

1. Dne 22. května 2020 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Ing. Milana Štábla, MBA, ředitele Krajského úřadu Zlínského kraje (dále jen „navrhovatel“), na zrušení nařízení obce Provodov č. 1/2007, o stavební uzávěře (dále jen „napadené nařízení“). Dle navrhovatele došlo k vydání napadeného nařízení v rozporu se zákonem, protože bylo přijato po zrušení zákonného zmocnění, jímž bylo ustanovení § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“). Dne 1. 1. 2007 nabyl účinnosti zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon, dále jen „nový stavební zákon“), kterým byl starý stavební zákon zrušen. Obec Provodov však vydala napadenou úpravu o stavební uzávěře dne 8. ledna 2007 ve formě nařízení podle zrušeného starého stavebního zákona.

2. V roce 2009 přijalo zastupitelstvo obce Provodov územní plán postupem podle nového stavebního zákona. V tomto kontextu navrhovatel uvádí, že obci nic nebránilo při vydání územního plánu zohlednit své zájmy obsažené v napadeném nařízení a následně nařízení zrušit jako nepotřebné; místo toho však obec na napadeném nařízení setrvává.

3. Navrhovatel uvádí, že obec byla na nezákonnost napadeného nařízení upozorněna Krajským úřadem Zlínského kraje (dále jen „krajský úřad“) nejpozději v roce 2009, což dokládá elektronickou korespondencí. Dne 20. 8. 2018 mělo být telefonicky se starostou obce Ing. Markem Prachařem ověřeno, že napadené nařízení je stále v platnosti a obec na něm setrvává. Dne 13. 5. 2019 proběhla metodická návštěva zástupce krajského úřadu, který upozornil na nezákonnost napadeného nařízení. Obec na toto upozornění reagovala dne 4. 6. 2018 schválením usnesení č. 10/42/2018 ve znění: „Zastupitelstvo obce Provodov neschvaluje zpracování a projednání změny č. 1 Územního opatření o stavební uzávěře na území obce Provodov.“

4. Krajský úřad vyzval dne 3. 12. 2019 obec Provodov ke zjednání nápravy ve lhůtě 60 dní postupem podle § 125 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“). Obec Provodov na tuto výzvu reagovala dne 3. 2. 2020 datovou zprávou ve znění: „Zastupitelstvo obce Provodov neschvaluje vydání nařízení o zrušení nařízení obce č. 1/2007, o stavební uzávěře.“ Krajský úřad následně zahájil správní řízení ve věci pozastavení účinnosti napadeného nařízení tím, že dne 24. 2. 2020 vydal rozhodnutí č. j. KUZL-14699/2020, kterým rozhodl o pozastavení účinnosti napadeného nařízení. Toto rozhodnutí bylo obci Provodov doručeno dne 28. 2. 2020 a nabylo tím právní moci. Obci Provodov byla ke zjednání nápravy stanovena lhůta 60 dnů od doručení; tato lhůta uplynula dne 28. 4. 2020.

5. Krajský úřad se také obrátil na Ministerstvo vnitra s dotazem, „zda obcí přijaté nařízení o stavební uzávěře vydané po účinnosti nového stavebního zákona by mohlo být považováno za (chybně vydané) opatření obecné povahy, resp. zda se v tomto případě jedná materiálně o opatření obecné povahy, nebo je nutné předmětné nařízení obce o stavební uzávěře vyhodnotit výlučně jako chybně vydané nařízení obce, ke kterému neexistuje zákonné zmocnění.“ Na žádost Ministerstva vnitra se k věci vyjádřilo Ministerstvo pro místní rozvoj, které ve svém stanovisku uvedlo, že „stavební zákon od 1. 1. 2007 již nepřipouští vydání stavební uzávěry formou nařízení obce. Jestliže tedy obec Provodov po účinnosti nové právní úpravy vydala stavební uzávěru formou nařízení obce, jedná se o postup obce v rozporu se zákonem. Takové nařízení obce je nutné považovat za chybně vydané nařízení obce, vydané bez zákonného zmocnění. V žádném případě nelze takto vydané nařízení obce považovat za chybně vydané opatření obecné povahy.“

6. Dne 30. 4. 2020 zaslala obec Provodov krajskému úřadu návrh změny stavební uzávěry ve formě návrhu opatření obecné povahy, krajský úřad však setrval na názoru, že napadené nařízení nelze považovat za opatření obecné povahy ani v materiálním smyslu, a proto předložený návrh změny stavební uzávěry nelze přijmout.

7. Ve světle výše uvedených okolností podal navrhovatel Ústavnímu soudu návrh na zrušení napadeného nařízení v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, § 64 odst. 2 písm. i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), a § 125 odst. 3 zákona o obcích.

II. Vyjádření účastníků řízení

8. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 a 3 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh obci Provodov jako účastníkovi řízení a Veřejnému ochránci práv, který je oprávněn vstoupit do řízení jako vedlejší účastník řízení.

9. Dne 9. 6. 2020 obdržel Ústavní soud sdělení Veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, že svého procesního práva vstoupit do řízení nevyužije.

10. Obec Provodov se ve svém vyjádření doručeném Ústavnímu soudu dne 26. 6. 2020 zaměřila především na judikaturu Nejvyššího správního soudu k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, z níž dovozuje, že napadené nařízení má být s ohledem na svůj obsah považováno za opatření obecné povahy, neboť splňuje oba pojmové znaky, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Pokud byla za opatření obecné povahy od 1. 5. 2005 považována nařízení obce o stavební uzávěře vydaná dle starého stavebního zákona, tím spíše je třeba za opatření obecné povahy považovat stavební uzávěru vydanou formou nařízení po 1. 1. 2007. Je-li napadený správní akt opatřením obecné povahy, může řízení o jeho zrušení vést jen Nejvyšší správní soud. Dle obce Provodov byl tedy návrh

uplatněn u nepříslušného soudu a má být z tohoto důvodu odmítnut. Obec Provodov také poskytla Ústavnímu soudu informaci, že aktuálně probíhá proces změny stavební uzávěry a že obec činí aktivní kroky k odstranění namítaných nedostatků; je však přesvědčena, že tato skutečnost nezakládá natolik závažný důvod, že by bylo nutné stavební uzávěru zrušit.

III. Ústní jednání ve věci

11. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání. To by nijak nepřispělo k dalšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil ze spisového materiálu a z písemných úkonů účastníků řízení.

IV. Podmínky věcného projednání návrhu

12. V řízení o kontrole norem je Ústavní soud v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy příslušný rozhodovat o návrhu na zrušení nařízení obce. Oprávnění ředitele krajského úřadu k podání takového návrhu vyplývá z ustanovení § 64 odst. 2 písm. i) zákona o Ústavním soudu; je však podmíněno tím, že se krajský úřad pokusil přimět obec ke zjednání nápravy (tvrzeně) protiprávního stavu postupem podle § 125 zákona o obcích. Z dokumentace předložené navrhovatelem vyplývá, že uvedená podmínka byla v projednávané věci splněna. Krajský úřad vyzval dne 3. 12. 2019 obec Provodov ke zjednání nápravy ve lhůtě 60 dní postupem podle § 125 odst. 1 zákona o obcích; následně krajský úřad dne 24. 2. 2020 rozhodl o pozastavení účinnosti napadeného nařízení. Toto rozhodnutí bylo obci Provodov doručeno dne 28. 2. 2020 a nabylo tím právní moci. Navrhovatel pak podal návrh ve lhůtě třiceti dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu. Protože Ústavní soud nezjistil ani žádný z důvodů nepřipustnosti návrhu, mohl přistoupit k jeho věcnému projednání.

V. Text napadeného předpisu

13. Navrhovatel se domáhá zrušení nařízení, jehož znění je následující:

„NAŘÍZENÍ OBCE PROVODOV č. 1/2007 O STAVEBNÍ UZÁVĚŘE

Zastupitelstvo obce Provodov vydává podle § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších právních předpisů a podle § 11 odst. 1 a § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších právních předpisů a na základě svého usnesení č. 4 ze dne 8. 1. 2007 toto nařízení:

článek 1

Úvodní ustanovení

1. Nařízení stanoví rozsah stavební uzávěry v katastrálním území Provodov na Moravě, obci Provodov.
2. Účelem stavební uzávěry je ochrana před umíst'ováním a realizací staveb výrazně narušujících krajinný ráz, vytváření podmínek pro trvale udržitelný rozvoj území, zejména rozvoj turismu v území soustředěné rekreace.

článek 2

Vymezení území

Stavební uzávěrou jsou dotčeny všechny pozemky v katastrálním území Provodov na Moravě, Obci Provodov.

článek 3

Rozsah zákazu nebo omezení stavební činnosti

1. Ve výše omezeném území se omezuje provádění staveb energetických vedení technologiemi narušujícími krajinný ráz. Tyto stavby je možné na výše uvedeném území umísťovat pouze při splnění následujících podmínek:
 - a) na zalesněných pozemcích nesmí být podpěrné body energetického vedení vyšší než 15 m
 - b) ve volné krajině se stavby energetického vedení nad 22 kV umísťují pod zem
2. Stavební uzávěrou není zakázáno ani omezeno provádění udržovacích prací.

článek 4

Závěrečná ustanovení

Toto nařízení Obce Provodov nabývá účinnosti a platnosti dnem 1. 2. 2007.

Oldřich Otruba
místostarosta

Antonín Galla
starosta“

VI. Vlastní přezkum

14. Vlastní posouzení souladu napadeného podzákonného právního předpisu standardně sestává z několika kroků, reflektujících rozsah přezkumu podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud postupně zkoumá:

a) zda orgán, který napadený podzákonný právní předpis přijal, k tomu měl pravomoc, a zda tak učinil ústavně konformním způsobem,

b) zda podzákonný právní předpis byl vydán v mezích zákonného zmocnění, a nikoliv mimo zákonem stanovenou působnost (*ultra vires*), tedy zda upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá prostor zmocňovací zákon, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu nebo jinému právnímu předpisu, a

c) zda není dán obsahový nesoulad podzákonného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo se zákonem.

15. V prvním kroku přezkumu Ústavní soud zkoumá, zda orgán, který napadený podzákonný právní předpis přijal, k tomu měl pravomoc, a zda tak učinil ústavně konformním způsobem. K tomu je především nutné zdůraznit, že tyto otázky je třeba posuzovat podle právního stavu, kdy byl přezkoumávaný právní předpis vydán.

16. U právních předpisů vydávaných orgány územní samosprávy je třeba rozlišovat, zda jde o výkon státní správy nebo zda je právní předpis projevem ústavního práva na územní samosprávu. Ústava v čl. 105 umožňuje, aby zákon svěřil orgánům územní samosprávy výkon státní správy; tu pak obec vykonává v tzv. přenesené působnosti. Pravomoc obce vydávat právní předpisy ve sféře přenesené působnosti je na ústavní úrovni založena čl. 79 odst. 3 Ústavy [srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 16/06 ze dne 1. 8. 2006 (N 147/42 SbNU 183; 475/2006 Sb.), bod 27].

17. Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy svěřuje ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územní samosprávy pravomoc k vydávání podzákonných právních předpisů, k její realizaci však může dojít jen na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Uvedené ustanovení je třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.) či náleží sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne

22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)). Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákoný právní předpis vydán orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona (*secundum et intra legem*), a nikoliv mimo zákon (*praeter legem*).

18. Výše uvedené ústavní principy jsou opětovně artikulovány i na zákonné úrovni. Podle § 11 odst. 1 zákona o obcích je obec oprávněna v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Podle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích se obec řídí zákony a jinými právními předpisy, z čehož vyplývá, že nařízení obce musí být se zákony a jinými právními předpisy v souladu [srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 13/36 SbNU 139; 90/2005 Sb.)].

19. Napadené nařízení bylo přijato na zasedání zastupitelstva obce Provodov dne 8. 1. 2007, a to usnesením č. 4. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva vyplývá, že nařízení bylo schváleno 10 hlasy, tj. všemi přítomnými členy zastupitelstva obce. Napadené nařízení bylo vyhlášeno vyvěšením na úřední desce ve dnech 12. – 31. 1. 2007 a účinnosti nabylo dne 1. 2. 2007. Jako svůj zákonný základ uvádí napadené nařízení ustanovení § 33 odst. 3 starého stavebního zákona; ten však v době přijetí napadeného nařízení již nebyl platný. Vyhlásit stavební uzávěru formou nařízení bylo možné pouze za účinnosti starého stavebního zákona, tedy do 31. 12. 2006, neboť s účinností od 1. 1. 2007 došlo ke zrušení tohoto zákonného zmocnění. Na tuto okolnost byla obec krajským úřadem opakovaně upozorněna, na upozornění však obec pokaždé reagovala setrváním na napadeném nařízení.

20. V rozhodné době bylo zmocnění obce k vydání opatření o stavební uzávěře založeno v § 97 a násl. nového stavebního zákona, účinného od 1. 1. 2007. Podle § 97 může obec vydat územní opatření o stavební uzávěře formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Ustanovení § 98 odst. 2 předpokládá, že vydání takového územního opatření bude předcházet písemné projednání s dotčenými orgány, které mohou uplatnit svá stanoviska do 30 dnů ode dne obdržení návrhu, zatímco ustanovení § 98 odst. 2 stanoví, kdo může podat námitky proti návrhu takového územního opatření.

21. Z výše uvedeného plyne, že postupovalo-li zastupitelstvo obce Provodov na zasedání dne 8. 1. 2007 podle již neúčinného právního předpisu (tj. starého stavebního zákona), byl tento postup zároveň v rozporu s účinnou právní úpravou (tj. s novým stavebním zákonem). Zastupitelstvo obce Provodov tedy schválením napadeného nařízení nejenže nejednalo na základě a v mezích zákona (*secundum et intra legem*), nýbrž v důsledku nezohlednění nově účinné právní úpravy postupovalo *ultra vires*.

22. Jelikož k vydání napadeného nařízení v době jeho přijetí již chybělo platné a účinné zákonné zmocnění, které je vyžadováno jak podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, tak i § 11 odst. 1 zákona o obcích, lze s ohledem na výše uvedené argumenty uzavřít, že obec neměla pravomoc vydat napadené nařízení. V projednávané věci měla obec Provodov k dispozici pravomoc vydat územní opatření o stavební uzávěře pouze formou opatření obecné povahy. Za těchto okolností Ústavní soud uzavírá, že **bez zákonného zmocnění nemohla obec Provodov platně vydat nařízení o stavební uzávěře; učinila-li tak, jednala *ultra vires*, což je podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu důvodem pro jeho zrušení.**

23. Obec Provodov ve svém vyjádření zdůrazňuje materiální pojetí opatření obecné povahy, a to především s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž má být po účinnosti nového stavebního zákona pohlíženo na nařízení obce o stavební uzávěře materiálně jako na opatření obecné povahy, neboť splňuje oba pojmové znaky,

tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Ústavní soud však s tímto argumentem nemůže souhlasit. Citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu se totiž týká případů, v nichž bylo nařízení obce o stavební uzávěře řádně přijato za účinnosti starého stavebního zákona, tedy do 31. 12. 2006, přičemž po vstupu v účinnost nového stavebního zákona se na takto řádně přijaté nařízení obce hledí materiálně jako na opatření obecné povahy, „pokud bylo vydáno v souladu s požadavky tehdy účinné právní úpravy“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191; shodně viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 1085/11 ze dne 17. 4. 2013). To však není případ napadeného nařízení. Jak totiž plyne z výše uvedených argumentů, napadené nařízení nebylo vydáno v souladu s požadavky právní úpravy účinné v době jeho vydání, neboť starý stavební zákon již pozbyl účinnosti, zatímco požadavky nového stavebního zákona pro pravomoc obce k vydání opatření o stavební uzávěře napadené nařízení nespĺňuje. Lze též upozornit na § 188 odst. 2 nového stavebního zákona, jenž obcím nedával možnost postupovat podle staré úpravy. K otázce materiálního pojetí opatření obecné povahy se Ústavní soud vyslovil i v usnesení Pl. ÚS 22/08 ze dne 2. dubna 2009, jež se však vztahuje k nařízení o stavební uzávěře ještě schválené a vyhlášené za účinnosti starého stavebního zákona. I z tohoto rozhodnutí plyne, že materiální pojetí nařízení podle starého stavebního zákona, jež má podle nového stavebního zákona formu opatření obecné povahy, se týká soudního přezkumu a kompetence správních soudů k jeho přezkumu, nemůže však napravit chybějící zákonné zmocnění.

24. Lze tedy uzavřít, že je-li napadené nařízení vadně vydaným nařízením obce, ke kterému neexistuje zákonné zmocnění, jak bylo konstatováno v předchozím kroku, pak je druhý krok přezkumu (zda podzákoný právní předpis nebyl vydán mimo zákonem stanovenou působnost) nadbytečný. Nad rámec tohoto závěru lze zároveň konstatovat, že ani optikou nového stavebního zákona napadené nařízení neobstojí, neboť nebylo vydáno v souladu s požadavky tehdy účinné právní úpravy.

25. Ve třetím kroku přezkumu podzákoného právního předpisu Ústavní soud zkoumá, zda není dán obsahový nesoulad podzákoného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo se zákonem. V rámci tohoto kroku je předmětem posouzení také to, zda přijetí podzákoného právního předpisu nesledovalo zákonem neaprobované, nelegitimní cíle nebo zda nebylo vedeno nerelevantními úvahami (zda nedošlo ke zneužití pravomoci), zda tento právní předpis není zjevně nerozumný (zda neodporuje zákazu svévole) a zda splňuje obecná kritéria tvorby právních předpisů, spočívající zejména v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti [srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 6/15 ze dne 11. 8. 2015 (N 137/78 SbNU 141; 238/2015 Sb.), bod 15 a tam citovaná judikatura].

26. Jelikož však Ústavní soud přistoupil ke zrušení napadeného nařízení již na základě prvního kroku přezkumu, s ohledem na účelnost již neshledal důvod přezkoumávat napadené nařízení též z hlediska jeho obsahu. Ústavní soud pouze v obecné rovině zdůrazňuje, že otázky věcného souladu napadených právních předpisů je nutné posuzovat primárně podle právního stavu v době rozhodování o nich, neboť má-li přezkoumávaný právní předpis působit právní účinky v přítomnosti, musí odpovídat zákonům i ústavnímu pořádku v jejich platném znění; účinná právní úprava přitom klade důraz na dočasný charakter územního opatření o stavební uzávěře (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30; ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-38; či ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013).

27. Závěrem považuje Ústavní soud za důležité zdůraznit, že tímto rozhodnutím není zpochybněna kompetence obce vydávat územní opatření, včetně územního opatření

o stavební uzávěře. V mezích své působnosti však musí každý vykonavatel veřejné správy respektovat i meze svých pravomocí, jak plyne z ústavního principu zakotveného v čl. 2 odst. 3 Ústavy a z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

28. Na základě výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené nařízení obce Provodov jako celek je v rozporu s čl. 105 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy, s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, s § 11 odst. 1 a § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích, a proto návrhu vyhověl a napadené nařízení zrušil.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 28. července 2020

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu